Deutscher Bundestag **Drucksache 17/4721**

17. Wahlperiode 09. 02. 2011

Entschließungsantrag

der Fraktion der SPD

zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung – Drucksachen 17/3628, 17/3803, 17/4710 –

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Anlegerschutzes und Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Kapitalmarkts (Anlegerschutz- und Funktionsverbesserungsgesetz)

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Am Ende der 16. Wahlperiode forderte der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auf, unverzüglich weitere Maßnahmen zur Stärkung des Anlegerschutzes in Deutschland und Europa zu treffen (vgl. Bundestagsdrucksache 16/13612). Doch die schwarz-gelbe Bundesregierung unterlässt es, diese Forderungen umzusetzen und bereits erkannte Verbraucherschutzdefizite bei Finanzdienstleistungen dadurch wirksam zu bekämpfen.

Stattdessen hält die Bundesregierung es für ausreichend, als Konsequenz aus der Finanzmarktkrise – in Ergänzung der internationalen Anstrengungen zur Finanzmarktregulierung – national lediglich einige Bestimmungen zu ergänzen. Folgerichtig ist der Regierungsentwurf des Anlegerschutz- und Funktionsverbesserungsgesetzes eine offenkundig zufällige Zusammenstellung fachlich nicht zusammenhängender Regelungskomplexe. Die im Detail jeweils unzureichenden Einzelmaßnahmen können dem erklärten Ziel, das Vertrauen der Bevölkerung in die Integrität und Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte wieder zu erhöhen, nicht gerecht werden. Letztlich wird das kommende Gesetz alle enttäuschen, die nach Aussage der Bundesregierung davon profitieren sollen – Finanzmarktakteure, Unternehmen und private Anleger.

Gravierend ist, dass das ohnehin nicht ehrgeizige Vorhaben im Laufe eines zögerlichen Gesetzgebungsverfahrens durch vielfältige Einflussnahme von Interessenvertretern noch deutlich „entschärft“ wurde. Diese Entwicklung wurde dadurch begünstigt, dass die Vertreter der Bundesregierung wie auch der Fraktionen der CDU/CSU und FDP von der Eignung und Wirksamkeit der vorgeschlagenen Regelungen erkennbar selbst nicht überzeugt sind. Alle wesentlichen Teile des Vorhabens sind hiervon betroffen:

- Kernstück der geplanten Maßnahmen zum Schutz der Privatanleger war die dringend notwendige Regulierung des grauen Kapitalmarktes. Doch der Vorschlag des Bundesministeriums der Finanzen, den Vertrieb dieser Produkte

der Aufsicht der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) zu unterstellen, scheiterte bereits am Widerstand der gewerblichen Finanzdienstleister, dem sich das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie anschloss. Bis auf Weiteres bleibt der graue Kapitalmarkt damit kaum reguliert und beaufsichtigt, für Verbraucherinnen und Verbraucher also besonders risikoreich. Ein eigener Gesetzentwurf zur Graumarktregulierung, der für das vierte Quartal 2010 angekündigt war, steht bis heute aus. Sollte die Bundesregierung trotz der Proteste der Verbraucherschutzminister von Bund und Ländern auf dem Ressortkompromiss beharren, lediglich die anlegerschützenden Vorschriften in die Gewerbeordnung zu übernehmen, bliebe das angestrebte einheitlich hohe Anlegerschutzniveau in Deutschland Fiktion. Denn nicht zuletzt der vorliegende Entwurf des Anlegerschutz- und Funktionsverbesserungsgesetzes ist von der Erkenntnis geprägt, dass nur eine wirksame Finanzaufsicht die Durchsetzung des Verbraucherschutzes in der Beratungs- und Vermittlungspraxis sicherstellen kann. Die Gewerbeaufsichtsämter in Deutschland sind mit dieser Aufgabe personell überfordert.

- Mit der Streichung der Graumarktregulierung aus dem Regierungsentwurf wurde die Registrierung und mögliche Sanktionierung sämtlicher in der Anlageberatung tätigen Mitarbeiter der Finanzinstitute zum Schwerpunkt der Anlegerschutzregelungen. Deshalb halten CDU/CSU und FDP trotz substanzieller Kritik insbesondere der Arbeitnehmervertreter an diesem Vorschlag fest. Würden Anlageberater aber erst bei Eingang von Kundenbeschwerden erfasst, ließe sich der bürokratische Aufwand für die Finanzinstitute und die BaFin deutlich verringern, ohne die bezweckte präventive Wirkung der Datenbank zu schmälern. Dabei wird selbst von Verbraucherorganisationen nicht bestritten, dass die Ursache struktureller Falschberatungen regelmäßig verfehlte Vertriebsvorgaben sind. Dies muss und wird die BaFin auch bei ihrer künftigen Aufsichtsführung beachten. Allerdings lässt die Forderung der Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP nach einer jährlichen Berichterstattung über die Nutzung der Datenbank für die nächsten fünf Jahre erkennen, dass sie bereits jetzt ernsthafte Zweifel an der Wirksamkeit des neuen Instruments hegen. Angemessen ist eine externe Evaluierung der Neuregelungen nach zwei Jahren unter Einbeziehung der Finanzinstitute, der Gewerkschaften und der Verbraucherorganisationen.

- Die offenen Immobilienfonds leiden nicht nur unter der Fristeninkongruenz, also der schwierigen Vereinbarkeit langfristig orientierter Vermögensanlagen in Immobilien mit der Zusage börsentäglicher Anteilrücknahme. Infolge des niedrigen Zinsniveaus nutzen institutionelle Großanleger diese Fonds vermehrt für kurzfristige Geldanlagen und verschärfen dadurch das grundsätzliche Liquiditätsproblem. Fraktionsübergreifend besteht Einvernehmen, offene Immobilienfonds als Anlageoption gerade für private Kleinanleger erhalten zu wollen. Doch ein überzeugendes Konzept zur nachhaltigen Stabilisierung der Fonds und damit zur Wiederherstellung des Vertrauens in deren Sicherheit bleibt die Bundesregierung schuldig. Die wiederholte Änderung des Lösungsansatzes für das Liquiditätsproblem im Laufe der Beratungen zeigt im Gegenteil, dass die Neuregelungen letztlich ein gesetzgeberisches Experiment sind, dessen Gelingen maßgeblich von der kommenden Reaktion der Marktteilnehmer hierauf abhängt.

- Grundsätzlich zu begrüßen ist die Verpflichtung zur Erstellung von Informationsblättern für Finanzprodukte. Diese sind ein unverzichtbares Instrument, um Privatkunden die Kosten, Chancen und Risiken ihrer Vermögensanlageoptionen in verständlicher Form aufzuzeigen und damit individuell sinnvolle Entscheidungen zu ermöglichen. Die notwendige Vergleichbarkeit der Produkte lässt sich jedoch nur über ein standardisiertes, verbindliches und produktunabhängiges Muster für das Informationsblatt erreichen, das zusammen mit Verbraucherorganisationen und Anbietern zu entwickeln ist. Der Vor-

schlag der Bundesregierung bleibt dahinter zurück und ist angesichts der kommenden europäischen Regulierung ohnehin nur als Zwischenlösung zu betrachten.

- Durch neue Mitteilungs- und Veröffentlichungspflichten soll die Nutzung nicht meldepflichtiger Finanzinstrumente zum Aufbau von Beteiligungen an bzw. zur Übernahme von Unternehmen verhindert werden. Die aus Sicht der Praxis völlig unzureichende Sanktionierung von Verstößen hiergegen war nicht nur Hauptkritikpunkt der Sachverständigen, sondern auch der Koalitionsfraktionen. Die absehbar geringe Wirkung der Neuregelung belegt die Notwendigkeit einer zügigen Weiterentwicklung des nationalen Wertpapiererwerbs- und Übernahmerechts. Eine Ablehnung des diesbezüglich zielführenden Gesetzentwurfs der Fraktion der SPD (Bundestagsdrucksache 17/3481) allein wegen dessen tagespolitischer Aktualität zeugt daher von einem falschen ordnungspolitischen Verständnis der Fraktionen der CDU/CSU und FDP.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. umgehend die notwendigen Maßnahmen zur Sicherstellung eines hinreichenden Anlegerschutzes für alle Finanzprodukte und Vertriebswege zu treffen. Insbesondere ist zeitnah ein Gesetzentwurf zur Regulierung des grauen Kapitalmarkts vorzulegen, der den ursprünglichen Ansatz des Bundesministeriums der Finanzen weiterentwickelt, den Vertrieb der Graumarktprodukte der Aufsicht der BaFin zu unterstellen. Berechtigten Interessen der gewerblichen Finanzdienstleister ist dabei durch eine eingeschränkte Anwendung des Kreditwesengesetzes Rechnung zu tragen. Außerdem sollen Mitarbeiter, die die Aufsichtsbehörde über eine systematische Missachtung anlegerschützender Vorschriften seitens ihrer Arbeitgeber informieren, gesetzlich vor arbeitsrechtlichen Konsequenzen geschützt werden;
2. die Entwicklung der offenen Immobilienfonds unter den künftig veränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen laufend zu beobachten und bei Bedarf kurzfristig geeignete Maßnahmen zu ihrer Stabilisierung vorzuschlagen;
3. zusammen mit den betroffenen Verbänden und unter Berücksichtigung aktueller Ergebnisse der Verbraucherforschung ein Muster für das Produktinformationsblatt zu entwickeln und verbindlich vorzuschreiben, dessen inhaltliche Anforderungen sich an dem insoweit vorbildlichen KID (Key Information Document) nach der europäischen OGAW-IV-Richtlinie (Richtlinie 2009/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren – OGAW) orientieren;
4. ausgehend von dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD (Bundestagsdrucksache 17/3481) Vorschläge zur Weiterentwicklung des nationalen Wertpapiererwerbs- und Übernahmerechts vorzulegen, um solchen Finanz- und Unternehmenstransaktionen nachhaltig entgegenzuwirken, die die Zukunftsfähigkeit deutscher Unternehmen sowie die Interessen ihrer Eigentümer und Beschäftigten gefährden.

Berlin, den 8. Februar 2011

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333